

Testata: Il Sole 24 Ore
Data: 21-08-98

Titolo: Quando liberalizzare moltiplica le regole

Autore: Paolo Sylos Labini

Testo:

Nell'articolo "Nuovi dirigisti", pubblicato sul Sole-24 Ore del 18 agosto, Sabino Cassese esamina con grande efficacia tre paradossi delle liberalizzazioni: moltiplicazione - e non riduzione - dei regolatori; aumento - e non diminuzione - di norme e regole; crescita - e non alleggerimento - degli interventi pubblici, per la protezione dei vecchi e dei nuovi concorrenti. Esprimerò qualche commento all'analisi di Cassese e indicherò altri tre paradossi delle liberalizzazioni. Parlo anch'io di paradossi nel senso che spesso i risultati fanno a pugni con le aspettative: le operazioni vengono complicate, non semplificate, con il rischio di un nuovo dirigismo. Di regola, i servizi pubblici che vengono liberalizzati o privatizzati operano in condizioni strutturali di monopolio o di quasi monopolio e ciò rende inevitabili regole penetranti e perfino più complesse (Cassese lo mette in evidenza). Se le nuove regole sono semplici e si fondano su dati obiettivi, capaci di dar luogo a comportamenti pressoché automatici, possono entrare nella consuetudine in tempi brevi: si tratta di ridurre al massimo la discrezionalità, che crea i rischi di dirigismo. Così nelle attività su cui le tariffe giocano un ruolo importante, come l'energia elettrica, servono regole semplici quando occorre variarle, come le regole del "price cap" inglese, che fa riferimento ai costi e alla crescita della produttività. È tuttavia una regola troppo grezza: bisogna renderla più razionale, pur mantenendola semplice. E aggiungerei - per l'elettricità e altre attività di carattere pubblico - l'obbligo di una relazione annuale, comprensibile da tutti, sui criteri adottati per fissare e variare le tariffe, sulle variazioni degli elementi di costo, sulle tariffe praticate dagli altri Paesi avanzati, sulle variazioni della produttività in Italia e all'estero. I confronti internazionali, per le tariffe e per il progresso tecnico, sono essenziali proprio perché il potere di mercato è connaturato a tali attività e non si può fare pieno affidamento sulla concorrenza per una rapida introduzione delle innovazioni. (continua a pag. 2) D'altra parte, agli organismi che operano in queste attività non è applicabile l'istituto del fallimento, che pure ha un valore fondamentale per l'efficienza dei mercati. Tanto più importanti diventano allora le regole per cambiare i manager che non danno buona prova: debbono essere regole di rapida applicazione e fondate su elementi obiettivi. In breve: è essenziale la piena trasparenza delle decisioni e delle condizioni in cui vengono assunte. Dalla lunga esperienza americana emergono altri due paradossi, che si aggiungono ai tre indicati da Cassese; c'è poi un terzo paradosso, che non proviene da quella esperienza. Le regole volte a impedire lo sfruttamento di un potere monopolistico strutturale, se non sono ben congegnate possono rafforzare quel potere invece di ridurlo. Così, nei primi decenni di questo secolo le public utilities americane erano state sottoposte a regole molto rigorose per proteggere i consumatori da aumenti ingiustificati delle tariffe; ma quelle regole non prevedevano l'obbligo di ridurre le tariffe quando diminuivano i costi e aumentava la produttività. Ciò avvenne in misura ragguardevole subito dopo la Prima guerra mondiale, con la conseguenza che i consumatori non ebbero quei vantaggi rilevanti che avrebbero potuto avere e i profitti delle imprese esplosero; un'esplosione che ebbe un ruolo non secondario nella speculazione di Borsa che precedette la Grande Depressione. Nei trasporti aerei - ecco il secondo paradosso, che emerge dall'esperienza americana - quando con Carter e poi con Reagan fu avviata la deregolamentazione e fu aperta la porta a nuovi concorrenti, le tariffe crollarono; tuttavia, a causa della "concorrenza al coltello", vennero ridotte ben oltre il dovuto le spese di manutenzione e di riparazione, con la conseguenza che gli incidenti aerei, in netto declino grazie al progresso tecnico e organizzativo, per qualche tempo smisero di diminuire.

Morale: nella deregolamentazione non vanno trascurati gli effetti di lungo periodo e, a tal fine, occorrono regole particolari. Il terzo e ultimo paradosso ha un significato assai più ampio dei precedenti ed emerge dalla dissoluzione delle economie a pianificazione centralizzata e dal processo di liberalizzazione che ne è seguito. Oggi in Russia, in particolare, l'economia funziona così male da far rimpiangere quella della sclerosi collettivistica. Né gli economisti sovietici né i consiglieri stranieri, specialmente americani, hanno tenuto ben conto che il mercato non significa assenza di regole o regole ridotte al minimo; il mercato può funzionare solo nell'ambito di un sistema quanto mai complesso di norme, di diritto pubblico e di diritto privato, che sono il prodotto di una lunga evoluzione storica e costituiscono gli argini entro cui scorre l'acqua dell'economia. In Russia e nelle altre Repubbliche sovietiche, dove era durata più a lungo l'economia collettivistica e dove perciò la distruzione del precedente sistema di norme - del resto relativamente arretrate - era stata più vasta e profonda, non sembra che si siano dedicati sforzi sistematici, da parte di giuristi e di economisti, alla costruzione di un moderno sistema giuridico, tale da consentire lo sviluppo di un'economia di mercato; un sistema che include i più diversi tipi di contratti, l'organizzazione delle unità produttive - dai lavoratori autonomi alle varie forme di società - e include l'istituto del fallimento, che riveste un'importanza fondamentale nell'economia di mercato, giacché rende accettabili i rischi d'impresa e, in particolare, i rischi inerenti alle innovazioni tecnologiche e organizzative, senza le quali non c'è sviluppo. L'idea che il mercato significhi semplicemente "laissez faire" è un'idea tanto superficiale quanto perniciosa. I guai dell'economia russa sono oggi in parte imputabili a fatti recenti di politica economica; credo però che, alla radice, dipendano da problemi strutturali, che sono gravi e rischiano di diventare ancora più gravi se non si affronta la riforma delle basi istituzionali e giuridiche dell'economia di mercato. I tempi non possono essere brevi; ragione di più per cominciare subito. Regole mal congegnate possono accrescere il potere monopolistico di certe imprese invece di ridurlo: è il primo paradosso che emerge dall'esperienza americana. Al polo opposto, una deregolamentazione estrema, che per amore della concorrenza trascura i motivi di sicurezza, può avere risultati anche più negativi: è il secondo paradosso. C'è poi il paradosso russo: una liberalizzazione selvaggia, che trascuri la riforma sistematica delle basi giuridiche su cui poggia il mercato, genera un'economia che funziona anche peggio di un'economia centralizzata. In breve: le regole servono e certe volte ne servono di più; ma debbono essere ben congegnate e avere la natura di interventi giuridici, obiettivi ed eguali per tutti, e non di interventi amministrativi per loro natura discrezionali. La distinzione è di Luigi Einaudi: oggi va meditata.